

*Petró Csilla - Stréhli-Klotz Georgina*

## **Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre**

Petró Csilla doktorandusz, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, NKE-VTKI továbbképzési szakértő ([petro.csilla@postafioiok.hu](mailto:petro.csilla@postafioiok.hu)), Stréhli-Klotz Georgina pszichológus, BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság munkatársa ([strehligeorgina@gmail.com](mailto:strehligeorgina@gmail.com)).

### **ÖSSZEFOGLALÁS**

A közszolgálati személyzeti politika 2010-ben kezdődött megújításával sok évtizedes adósság lefaragása vette kezdetét. Ha csak a rendszerváltozástól tekintjük, a közigazgatás teljesítő-képességének, hatékonyságának növelése a személyi állomány életpályájának megreformálásán keresztül folyamatosan napirenden volt, de csak részeredmények valósultak meg belőle. A 21. századi társadalmi és gazdasági kihívások hatására még inkább felértékelődött annak igénye, hogy a közszolgálati személyi állomány helyzete rendezett és stabil legyen, ugyanakkor az elvégzett munka értéke is kifejezésre jusson a bérezésben, amely ezáltal igazságos, a feladatokkal, az elvégzett munkával arányos illetményrendszert teremtsen. Az állami feladatok biztonságos és hatékony ellátása érdekében hangsúlyt kell fektetni a feladatellátást végző személyi állomány minőségére, munkavégzési képességére, közérzetére. A jelenlegi szolgálati időn és iskolai végzettségen alapuló, fejlesztésre szoruló közszolgálati tisztviselői életpálya rugalmasítása, feloldása segítheti ezeket a célokat, amelynek egy lehetséges útja a munkaköralapú rendszer bevezetése. A tanulmány ennek lehetőségeit, előzményeit és feltételrendszerét vizsgálja, amelyhez jelentős adalékot és alapot jelent az egyes külföldi országok közszolgálati előmeneteli és bérezési rendszerének bemutatása is.

### **1. NEW PUBLIC SERVICE CAREER MODEL WITH SPECIAL FOCUS ON THE HUNGARIAN ATTEMPTS AT THE INTRODUCTION OF A JOB-BASED SYSTEM**

#### **SUMMARY**

The Hungarian public administration personnel policy took a new direction in the past few years, which led to an extensive reform in public administration careers. 21-century social and economic challenges call for better and more stable career prospects for satisfied personnel, and a promotional remuneration system to stay competitive and ensure and increase the efficiency of the Hungarian public administration. The current payment system, which is based on the length of service and qualifications, is not flexible enough and does not award on the basis of the value of the activities. This study examines the antecedents of and potentials in a new career and remuneration system, based on the systems of certain other countries.

---

Az utóbbi években sokat emlegetett első Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011-től az erős állam megteremtésének egyik alapjaként a közszolgálati személyzeti politika fejlesztését, stratégiai alapokra helyezését, a vonzó közszolgálati életpálya megteremtését tűzte ki célul. A közszolgálati életpályát tekintve a rendszerváltoztatást követő időszaktól jele-

## Polgári Szemle

nünkig mindhárom hivatásrend (civil közigazgatás, rendvédelmi, honvédelmi) esetében döntően a klasszikus „zárt” típusú, az előmenetelt senioritás és iskolai végzettség alapján biztosító, gyakorlatilag kötött rendszerű szabályozás van érvényben. A zárt típusú, ún. klasszikus rendszer modellbéli előnye a kiszámítható, tervszerű előmenetel biztosítása volna, azonban mint ismeretes, csak kismértékben teszi lehetővé a kiemelkedő teljesítmény mérését, díjazását vagy a feladatokkal arányos bérezést. A közszolgálati tisztviselők esetében – akik életpályájának bemutatása jelen cikk tárgyát képezi – a normál, szinte automatikus besorolásban történő előmenetelen kívül címadományozás, vezetői karrierút merül fel lehetőségként (esetleg munkaköri pótlék, eltérítés vagy egyéb személyhez kötődő időszakos elismerési forma, vagy a hierarchia magasabb fokán álló szervhez vándorlás, ezzel magasabb illetménykiegészítés), de ez csak kevesek számára adatik meg. A többiek számára nincsenek kidolgozott életpályautak, szakértői életutak, egyedül az időmúlás és szolgálati hűség általi lassú előmenetelre számíthatnak. Ez vitán felül demotiváló lehet sokak számára, és megnehezíti a közigazgatás jó szakemberek megszerzése és megtartása iránti képességét. Amely a zárt karrierpálya előnye, egyben hátránya tehát, tekintetbe véve a 21. századi munkaerő-piaci tendenciákat. Indokolt valahogyan kiváltani a jelenlegi rendszert, mert már nem képes az elvárásoknak megfelelni, a társadalmi, a szervezeti és az egyéni (munkavállalói) igényeket kielégíteni. A korábbi évszázadokban a tisztviselői pálya presztízsét jelentette az élethosszig tartó biztonság, olyan különös privilégiumok élvezete, mint a nyugdíj, melyek mára már nem versenyképesek, vagy a kedvezmények (többletkötelezettségekért cserébe többletjogokat elv), például a pálya biztonsága, amely csökkent a felmentési szabályok könnyítésével. Az aktualitásokat tekintve, a differenciálási lehetőség a rendszert rugalmasítani hivatott új közszolgálati teljesítményértékelési (TÉR) rendszer bevezetése mellett is korlátozott egyelőre, ugyanígy az adott munkakörrel járó felelősség, munkateher szintezése. A karrierrendszer több évtizedes fejlesztési kísérletei során „összetákol” rendszer nem letisztult, az elmúlt évek során a többféle bevezetett zárt és nyílt típusú intézmény, elem keveredéséből áll össze (pl. a tartalékállományt nyilvántartó TARTINFO rendszer, munkaköri pótlék). Legfőbb probléma, hogy nem tisztázottak a pozíciók és a munkakörök, az illetményrendszer egyre több kivételt tartalmaz, amely a bérezés kötöttségét próbálja meg szigetszerűen oldani, ezzel inkoherens zavaros állapotot eredményezve. Nem a munkakörhöz vagy az elért teljesítményhez illeszkedik a besorolás és az illetmény, hanem sok esetben a státuszt betöltő személyhez. Abban az esetben, ha egy másik személy tölti be ugyanazt a pozíciót, elképzelhető, hogy teljesen más elbírálásban részesül, gyakran előfordul, hogy még a jogviszony is megváltozik. Sokan töltenek be azonos munkakört, azonos feladatokkal, de eltérő bérezéssel, amely egy felsőfokú és középfokú végzettségű tisztviselő esetében kiugró különbséget mutat. Ezt a sort hosszasan lehetne folytatni, azonban mindez egyértelmű úton vezet a kontraszelekcióhoz.

A különféle rendszerkorrekciók, diszfunkciók és problémák gyakori példálózó jellegű sorolásán túl viszont mindig ott van a távoli jövőben a reformok hatására kibontakozó elérendő ideális állapot. A jelenlegi előmeneteli rendszerhez képest, egy, a vállalati szektorból ismertes út a munkaköralapú rendszer, mellyel hatékony emberierőforrás-gazdálkodás folytatható, ahol a munkakör szervezetben elfoglalt helye és tényleges értéke alapján jelölhető meg a díjazás formája, ezzel egy nyitott rendszert teremtve. A munkaköralapú rendszerre épülő emberierőforrás-funkciók többféle elemet ötvözve is kialakíthatóak, kombinálható senioritás alappal és teljesítményarányos elismeréssel is, ezzel akár megőrizve a zárt karrierpálya előnyeit, de rugalmasabb előmenetelt, teljesítményarányos és feladatarányos illetményt és javadalmazást biztosítva. Egy ilyen komplex rendszer képes többféle karrierpályát felvázolni, pályára állítani a tisztviselőt, és támogatni előmenetelét. A közszolgálat ethoszát fenntartó, zárt „életpályán” (tehát hosszú távra tervezetten) tartja a tisztviselőt, azonban az egyes munkakörök (szervezet, ágazat számára fontos) értéke alapján határozza meg a díjazást, amely igazságosabb, feladatellátással arányos mértékű. Erre építhető rá a teljesítményelem, amely hangsúlyozottan nem feltétlenül kell, hogy párosítva szerepeljen a munkaköralappal. Elsődleges, hogy a nemzetközi, magánszektorbeli megoldások vizsgálatán túllépve a hazai sajátosságokhoz kell igazítani a kialakítást, mert ahogyan máshol sem, ebben az esetben sem létezik egy az egyben adaptálható megoldás.

### 2. A KÖZSZOLGÁLATI SZEMÉLYZETI POLITIKA ALAPMODELLJEI

## Polgári Szemle

A különböző államokban alkalmazott humánerőforrás-stratégiák megértéséhez ezek alapmodelljéből indokolt kiindulni. Megjegyzendő, hogy ezek a klasszikus kategóriák tiszta formáikban sehol a világon nem találhatók meg.

Induljunk ki a stratégiák két alapmodelljéből. A „nyílt” rendszerekben jellemző a munkajogi szabályozás, illetménytáblák nem léteznek, a közszolgák bérét a magánszférában szokásoshoz hasonlóan általában egyénre szabottan állapítják meg. Ennek korlátot a költségvetés lehetőségei szabnak (erre például a skandináv országokban kvázi „bérvizsgáló testületek” szolgálnak, amelyek folyamatosan szabályozzák az illetményeket). A hazánkban alkalmazott „zárt” rendszer viszont abból a logikából indul ki, hogy a közszféra struktúrája, működési mechanizmusa alapvetően eltér a piaci szféra viszonyaitól. Ennek megfelelően a közszféra szabályozását, működését, menedzsmentjét alapvetően más szempontoknak kell vezérelniük. Az ilyen közszolgálati rendszerekben a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozása részletes, speciális jogi szabályozás hatálya alatt történik, amely jelentős mértékben eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától. A modellben a jogszabály által garantált, az idő múlásához kötődő előmenetelhez automatikus illetménynövekedés kapcsolódik, amelynek mértékét szintén jogszabály szabja meg (illetménytábla), illetve garantálja. A tipikus zárt rendszerben a köztisztviselőnek kis túlzással munkája minőségétől, hatékonyságától függetlenül jár az illetmény. Ez viszont nem ösztönöz nagyobb teljesítményre, és ezért érte kritika az ilyen illetményrendszereket, és született meg az az elgondolás, hogy a zárt rendszerekben is fokozottabb mértékben kell ösztönözni a tisztviselőket a hatékonyabb teljesítményre. A magánszféra alkalmazási feltételeinek a közszférában történő alkalmazása (alkalmazási kísérletei) nem új keletű elképzelés. Elterjedőben van az a tendencia, amelyben nem a munkában eltöltött időhöz vagy a betöltött álláshoz kötődően díjaznak a köztisztviselőket, hanem figyelembe veszik a munkát ellátó személy képességeit, hozzáértését, kompetenciáit és teljesítményét, majd ezzel összefüggésben alakítják ki az illetményrendszert. Elég sok közszolgálati rendszerben a munkakör értékelése alapján állapítják meg az illetményt, ahogyan arra a bevezető fejezetben már utaltunk. Ennek közigazgatásban történő alkalmazása azonban régóta vita tárgyát képezi, és a legtöbb államban óvatosan bánnak vele. A magyar közszolgálati rendszerben is történtek kezdeményezések a munkaköralapú előmeneteli rendszer kimunkálásához, amelyről a későbbiekben ejtünk szót.

Ha a nemzetközi tendenciákat nézzük, a rugalmasítási szándék eredményeként, a 80-as, 90-es évektől kezdődően a fejlett országok jó része elsősorban a felső vezetők, főtisztviselők illetményét általánosan három elembe határozták meg. Az alapilletmény (senioritáshoz kapcsolódik); a munkakörhöz és beosztáshoz kapcsolódó illetményrész (azt mutatja meg, hogy adott munkakör ellátásához milyen képességekkel, készségekkel kell rendelkeznie a jelöltnek); a teljesítményfüggő illetményrész (egyéni teljesítményt mutat, az adott személy hogyan teljesít a feladatellátás során).<sup>1</sup> A három elem közti súlyozás döntés kérdése. Általánosan a teljesítmény elem a legkisebb rész, a munkakörhöz kapcsolódó illetményrész a legmagasabb értékű (felső vezetők esetében gyakran a teljesítmény magasabb is lehet, akár 40%).

### 3. KORSZERŰ HUMÁNERŐFORRÁSMENEDZSMENT-RENDSZEREK

#### A MAGÁNSZFÉRÁBAN, A MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZEREK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A közszféra szervezeteinek világszerte egyre magasabb színvonalon kell teljesíteniük az állampolgárok által igényelt szolgáltatásokat, és mindezt adott költségvetési korlátok mellett. Emiatt kulcsfontosságú annak biztosítása, hogy kellő időben megfelelő tudású, képességű, magatartású személyi állomány álljon rendelkezésre a megfelelő munkakörökben, megfelelő színvonalú feladatellátással. A cél eléréséhez körültekintő, professzionális humánerőforrás-menedzsment szükséges. Elengedhetetlen, hogy a munkakörök és az azokat betöltők igényei és jellemzői is összeegyeztethetők legyenek. Figyelmet igényel a munkakörelemzés és -értékelés, a bér- és ösztönzési rendszer, a teljesítménymenedzsment-rendszer és a személyzetfejlesztés, valamint a karriermenedzsment. Ezt az irányvonalat kell támogatnia a közszolgálati humánerőforrás-menedzsmentnek, amely jelenleg még kiforratlan és bizonytalan. Ezáltal lehet versenyképes a közszféra a munkaerőpiacon a versenyszféra szervezeteivel szemben (magasan képzett munkatársak megnyerése a közszolgálat számára). Ebben a tekintetben a magánszféra szervezetei előbbre tartanak, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az eltérő

## Polgári Szemle

célok érdekében (profitmaximalizálás) a közsférától eltérő eszközöket alkalmaznak. A munkakörök és a szervezetek felépítése is teljesen eltérő.

Az emberi szükségletek, vagyis a javadalom maximalizálása iránti igény, valamint a szociális motiváció iránti igény felismerését követően a HR-szakma azt a következtetést vont le, hogy a munkavállaló elégedettségérzete a kihívásokkal teli munkában keresendő. Ezek hatására a figyelem áttevődött a munkaköri jellemzőkre, amely szoros kapcsolatban van az ösztönzésmenedzsmenttel (dolgozók javadalmazása). A hatékony ösztönzésmenedzsment segít a munkavállalókat magasabb teljesítmény felé irányítani. Azonban a szakirodalom szerint azt, hogy hol, milyen rendszert érdemes alkalmazni, nem lehet standardizálni. A legegyszerűbb csoportosítás szerint két alapvető elvet különböztetünk meg az ösztönzésrendszer területén. Az első a munkaköralapú rendszer, a munkakör értékét díjazza, ezt ismeri el. Nagyon fontos célt teljesít, megteremt egy munkakörökre alkalmazható, szervezeten belül érvényes méltányossági rendszert (munkaköri kataszter alapján), és összehasonlítható egyéb szervezetekben megtalálható ugyanazon munkakörökkel. A munkavállaló számára ez egy átlátható rendszer, amelyben megfelelő fejlődési lépéseket megtéve kiszámítható az előrejutása (előmenetel és karriermenedzsment). Mivel azonban az egyéni teljesítményt a rendszer kevésbé jutalmazza, a munkavállaló nem közvetlenül motivált a nagyobb produktivitásban. Strukturális adottságai miatt, a szakirodalom szerint a munkaköralapú ösztönzési rendszer a stabil technológiával és állandó munkakörökkel működő szervezetekre alkalmazható előnyösen.

A második, az egyénalapú rendszer kiindulópontjai az adottságok, képességek, tudás és teljesítmény. Elsődleges célja, hogy az egyéni teljesítmény fokozásán keresztül érjen el a szervezet nagyobb hatékonyságot. Ezen belül léteznek a senioritást, kompetenciákat és a teljesítményt díjazó rendszerek. Általánosságban az egyénalapú ösztönzési rendszer olyan szervtípusnál előnyös, ahol gyorsan változó környezetben van szükség magas képzettségű munkatársakra. Az ilyen típusú szervezetre jellemző a lapos szervezeti struktúra, vagyis az előrejutás nem a hierarchiában, inkább tudásgyarapodásban és elismertségben valósul meg.

Objektíven a sokat vitatott teljesítményalapú rendszerekkel lehet differenciálni. Itt azonban előfeltétel, hogy a munkavállalók között érzékelhető és mérhető teljesítménykülönbség legyen. A rendszer nehézsége, ha nincs igazán nagy különbség a munkavállalók teljesítménye között, vagy ha ez megvan, ám a bérnek csak jelentéktelen részét teszi ki a differenciált összeg, vagyis nem ösztönöz. Ez egy érzékeny rendszer, sikere vagy kudarca személyes emberi tényezőknél is múlik. Az adekvát működéshez azonban megfelelő célok kitűzésére van szükség, és ezeket a munkavállalónak ismernie kell. A működtetés előfeltétele az értékelők támogató hozzáállása és alapos felkészítése, egyébként a szubjektum hatására igazságtalan viszonyok, hatalmas viták és ellenállás alakulhat, amely a rendszer sikerességét megakadályozza. A működtetés során elengedhetetlen a világos kommunikáció és a folyamatos utógondozás.

Érdekességgé említhető meg, hogy a magyar piacon az elmúlt 15-20 évben két vonulat figyelhető meg. A multinacionális cégek hazai leányvállalatainál az anyacég többnyire munkaköralapú rendszerrel működik, lehetővé téve a cégcsoporton belüli összehasonlíthatóságot. Ezeknél a rendszereknél a munkakörök munkaerő-piaci és a belső szervezeti értékrendben elfoglalt helye az irányadó. A teljesítmény itt másodlagos jelentőségű.

#### 4. KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYZETI POLITIKA A NEMZETKÖZI TÉRBEN, ELŐMENETELI ÉS KARRIERRENDSZEREK

A közigazgatás-szervezésben megfigyelhető, hazánkra kifejezetten jellemző a különféle nemzetközi tendenciák követése, minták alkalmazása. Ezek az ideológiai irányzathoz kötődő közigazgatás-szervezési megoldások adják az alapot és a muníciót az egyes államok közszolgálati személyzeti politikájának fejlődéséhez. Abban sok szakértő megegyezik, hogy mivel ahány ország, annyiféle sajátosság, a mintakövetéssel óvatosan kell bánni. Annak megítélése, hogy valamely állam megoldása mennyire hasznosítható, nagyban függ például a jogrendszer jellegétől, a versenyös közsféra munkajogi szabályozásának jellegétől, a szociális párbeszéd szerepétől, az ország homogén vagy föderális szerkezetétől, vagy éppen a kormányzat „színétől”.<sup>2</sup>

## Polgári Szemle

A következőkben Franciaország, Németország, az Egyesült Királyság és Kanada közszolgálati berendezkedéseit és a személyzeti politika főbb ismérveit/elemeit (közigazgatási felépítés, kiválasztás, képzés, előmenetel és karrierrendszer, bérrendszer stb.) mutatjuk be.

### 5. FRANCIAORSZÁG

A francia közszolgálat hagyományai több évszázados múltra tekintenek vissza, éppen ezért az idők során kikristályosodott mintarendszert jelenít meg. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a rendszert érő új kihívásokra és igényekre ne reagálna. A francia közszolgálati modell több szempontból is példaértékű.

#### *A közigazgatás felépítése*

Franciaországban a közigazgatási szintek szerinti felosztást használják. Ennek megfelelően három szintet különítenek el: állami közszolgálat (Fonction publique d'État), regionális és helyi közszolgálat (Fonction publique régionale et territoriale), kórházi szektor (Fonction publique hospitalière). Mindegyik szint számos „corps”-t foglal magában.<sup>3</sup> A francia közigazgatás rendszere erősen centralizáltnak tekinthető, habár előfordultak decentralizációs törekvések, a struktúra alapjai megmaradtak. Ezt a szemléletet, illetve filozófiát követik mind a gyarmati országok, mind pedig a mediterrán országok többsége is, mint Portugália, Olaszország.

A francia jogrendszerben érvényesül legtisztábban a jog dualizmusa, a jogszabályok köz- és magánjogi jellegűvé váló kettéosztódása. A kettősség látható a munkaviszonyok jellegének eltérőségében: a piaci szektor alkalmazottaira a francia Munka törvénykönyve szabályai vonatkoznak, a közigazgatás funkcionáriusaira a köztisztviselői státútum. Jelenleg a közalkalmazottak száma Franciaországban 5 millió körül van, ez az aktív munkaképes lakosság 20%-a. Ez mutatja, hogy milyen hatalmas rendszer fenntartására és mozgatására van szükség napi szinten. A karrierrendszer teljes képének felvázolása hosszabb lélegzetvételű munkát igényelne, ezért csak néhány stratégiai fontosságú elemet emelek ki.

#### *Az előmeneteli és karrierrendszer, bérezés*

A francia közigazgatás különbséget tesz a karrierrendszerű és az alkalmazásrendszerű munkaviszony között. Az alkalmazási rendszerben foglalkoztatottak meghatározott munka elvégzésére vállalkoznak, kötöttség nélkül változtathatják munkahelyüket a közigazgatás és az ipari, kereskedelmi szféra között. A karrierrendszerben a funkcionárius valamely testület (corp) tagja, és ott valamely lépcsőfokot (grade) foglal el, ahonnan a távozás nem egyszerű.

A karrierpálya azt jelenti, hogy az elhelyezkedés hosszú távra, többnyire az aktív életkor egész szakaszára szól, ezért speciális illetményrendszer kialakítása szükséges. A rendszer első eleme az alapilletmény, amelyet pontosan kidolgozott táblázat szerint állapítanak meg, a magyarhoz hasonlóan a képzettség, a szolgálati idő, a szervezet jellegének (helyi, központi) figyelembevételével. Az illetménykiegészítések képezik az illetményrendszer második elemét. Ebbe a körbe tartoznak a jutalmak, a törvény által kötelezően megállapítható és a szabad mérlegelésen alapulva.

Az előrehaladás az életre szóló pályán szintén az előre megtervezett lépcsőfokon keresztül történhet. A tisztviselőktől el is várják, hogy megtervezzék karrierjüket, a mobilitást is beleértve. Elfogadott és elvárás a tisztviselőkkel szemben a mobilitás, melyre két lehetőség van. A tisztviselő szolgálati jogviszonya mellett más területen van kinevezve. Elfogadott a francia közigazgatásban, hogy a tisztviselők a versenyszférában dolgoznak pár évet, majd visszatérnek a közigazgatásba. Céljuk, hogy tapasztalatot szerezzenek, és elkerüljék a beszűkülést. Az előmenetelnek két fajtája létezik: az idő múlását, a szolgálati hűséget honosító előmenetel (avancement d'échelon) és a magasabb szintű beosztásba történő (avancement de grande) előmenetel. Az első előremenetel a feltételek teljesítésével (időmúlás) garantált, az utóbbi csak elérhető, de nem biztosított. A tisztviselők minősítése évente történik, 0–20 értékelő szám megjelölésével és szóbeli indoklással. A francia közszolgálatban minden corps-nak saját bértáblája van, amelyen belül a fizetés a szolgálati idővel párhuzamosan növekszik. Ebben a rendszerben azonban az előmenetel nem automatikus! Az előmenetelnek több feltétele is van. Ezek: az idő múlása, versenyvizsga letétele, továbbképzésen történő részvétel, megfelelő minősítés. Ez a rendszer a szenioritáson túl az egyéni érdemekre is reagál. Fokozatosan tér-



## Polgári Szemle

nek át a részleges teljesítményalapú bérezésre. Az új rendszer bevezetésének előkészítése három éven keresztül történt. 2009 és 2012 között mind a 200 ezer közigazgatásban dolgozó bére megváltozott. Az újfajta bérezéssel megszűnt a bérkiegészítések és minden egyéb jutalmazás rendszere. A fizetéseknek a teljesítményre vonatkozó részét – amely megközelítőleg 40 százalékot tesz ki a munkavállalók éves teljesítményének értékelése alapján – személyre szólóan állapítja meg a munkáltató. A fennmaradó részt – 60 százalékot – a munkavállaló munkakörének, felelősségének, tapasztalatának alapján, az érintett minisztérium bértábláját figyelembe véve kell meghatározni. A kialakított rendszer nagymértékben hasonlít a magyar közigazgatásban is használatos illetményeltérítés rendszeréhez. Viszont a teljesítményalapú bérezés nem érinti a pénzügyi, a védelmi és a szociális minisztériumhoz tartozó munkavállalókat, akiknek a fizetése rögzített összegű marad. A kormány álláspontja szerint a részleges teljesítményalapú bérezéssel egyszerűsödik a fizetések rendszere, és növekszik a közigazgatásban dolgozók mobilitása. Így az átjárhatóság az egyes corp-ok között is rugalmasabbá válik.

### 6. NÉMETORSZÁG

A magyar közszolgálati berendezkedés – a területi közelség hatására is – nagyrészt a német modell alapján alakult ki, ezért ennek ismertetése fontos a téma szempontjából.

#### *A közigazgatás felépítése*

A Német Szövetségi Köztársaság 16 tagállamból áll. A tartományok államiségük bizonyos elemeit megőrizték. Minderre tekintettel a tartományokat bizonyos körű államiséggel rendelkező decentralizált egységeknek tekinthetjük. A szövetségi közvetlen igazgatáson, valamint a tartományi kormányok által közvetlenül igazgatott területeken a hierarchia és a centralizáció elve érvényesül. A hatékonyabb, polgárok közeli igazgatás érdekében azonban az államigazgatási feladatok többségét nem a szövetségi és a tartományi központok, hanem a különböző területi szervek látják el. Az államigazgatás szervezeti felépítésében a hierarchia mellett fontos szerepet játszik a dekoncentráció elve is.

Egyes EU-tagállamokban a közszolgálat szervezése személyi állományi kategóriák szerint történik. Legjobb példa erre a Német Szövetségi Köztársaság, ahol a három közigazgatási szinten – szövetségi (Bund), tartományi (Länder) és helyi (Kreise, Gemeiden, helyi önkormányzatok társulása, illetve községek) – különböző jogi státuszú személyi állomány dolgozik egymás mellett ugyanazon szervezetenél. Ezek a különböző státuszok a következők: a közjogi jogviszonyban álló köztisztviselők (Beamte), a magánjogi jogviszony alapján alkalmazott közalkalmazottak (Angestellte), a munkavállalók (Arbeiter). A közjogi jogviszony alapján foglalkoztatott köztisztviselők aránya kisebb, mint a másik két munkavállalói kategóriáé. A köztisztviselői karon belül négy kategória létezik a következő elnevezésekkel: alapszintű szolgálat (einfacher Dienst), középszintű szolgálat (mittlerer Dienst), végrehajtói szintű szolgálat (gehobener Dienst), felső szintű közszolgálat/főztisztviselők (höherer Dienst).

Elmondható, hogy a német közigazgatás rendszere, felépítése hasonlít leginkább a magyaréhoz, mind az államszervezetet, mind pedig a közszolgálati jogviszonyt tekintve. A Magyar Programban megfogalmazott elvárások a köztisztviselői életpályát illetően számos ponton találkoznak a német közigazgatás működésének alapelveivel. A szövetségi életpálya-rendelet szabályozza a négy fő közszolgálati kategória előmeneteli rendszerét. A kiválasztás is ehhez a négy fő kategóriához igazodik.

#### *Az előmeneteli és karrierrendszer, bérezés*

A német közszolgálati jog a stabil, biztonságos és előre kiszámítható foglalkozás érdekében a betöltött hivatáshoz, az iskolai végzettséghez és a közszolgálatban eltöltött időhöz igazodó illetményrendszert alakított ki. A munkáltatói jogkör gyakorlójának kötelezettségeit két fő csoportba sorolhatjuk. Az első az úgynevezett gondoskodási kötelezettség, amelynek keretében kötelező gondoskodni többek között a köztisztviselő egészségének megóvásáról, jogvédelemről. Ennek keretében az illetményen felül is köteles támogatni, így hozzájárul az utazás költségeihez, a ruházkodáshoz, betegsége idején táppénzt biztosít a számára. A második kötelezettség az ellátási kötelezettség, amelynek keretében a munkáltató rendszeres illetményben részesíti a köztisztviselőt, valamint hozzájárul a köztisztviselő képzéséhez. A készenlét, a túl-

## Polgári Szemle

munka különjuttatásokra jogosít. A köztisztviselő kiemelkedő munkája elismeréseként jutalomban is részesíthető. A köztisztviselő a törvényben meghatározott mértékű szabadságra és napközbeni kimenőre jogosult. Az ellátási elv keretében a munkavállalói nyugállományhoz szükséges társadalombiztosítási, illetve munkanélküli-biztosítási jogviszonyt is létrehozta. A mobilitás a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozik, támogatják, azonban külön program nem létezik az átjárhatóság biztosítására. A franciáktól eltérően a privát szektorban történő tapasztalatszerzést nem támogatja a rendszer, a tartományok közötti átjárás a jellemző.

A német rendszerben, a Szövetségi Illetménytörvény (Bundesbesoldungsgesetz) rendelkezése alapján, a köztisztviselők két kategóriáját különítik el: a magas beosztású vezetőket és az ügyintézőket. Az első kategóriában a fizetések a betöltött poszthoz kapcsolódnak, az utóbbiban a fizetési fokozatokban történő előlépés a szolgálati idő függvényében automatikus.

### 7. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

A közszolgálat fogalma angol eredetű, tehát elmondható, hogy rendkívül nagy múlttal rendelkező rendszerről beszélhetünk, amikor a brit közigazgatás felépítését elemezzük. Azonban meg kell említenünk, hogy nehéz a hasonlóságokat megtalálni, hiszen a kontinentális jog mérőben más logika mentén épül fel, ennek megfelelően a közszolgálati személyzeti politikára ható kontrollfunkciók is eltérnek.

#### *A közigazgatás felépítése*

Nagy-Britanniában nincs olyan törvény, amely rögzítené a hatósági eljárás alapvető szabályait. Az eljárási törvény hiánya azonban nem jelenti azt, hogy a brit közigazgatási szervezetek anarchisztikusan működnenek. A brit közigazgatás működését erőteljesen befolyásolják az EU normái, az EU-bírószakok gyakorlata. Valamint a közigazgatás felépítését és működését nagymértékben befolyásolták a történelmi események. Mindez a létszámadatokból is kitűnik. (Amíg 1944-ben 1 164 000 fő vállalt közszolgálatot [hadigazdálkodás, katonai közigazgatás], a 90-es években 550 000 fő körüli adatokat találunk.) A munkakörök és a rendszer felépítése is igazodott az EU szervezetrendszeréhez.

A személyzetpolitikát az angol nyelvű szakirodalom elég mostohán kezeli. Annak ellenére, hogy a közszolgálat Angliában alakult ki, nyitott, kereskedelmi típusú rendszerben működött. Gyakorlatilag munkajogias szabályozás van. Azonban elmondható, hogy brit közszolgálat a zártabb modell felé mozdult el az utóbbi időben, vagyis megtörtént bizonyos garanciák beépítése a rendszerbe.

A szolgálatvállalókat két nagy csoportra oszthatjuk: nem fizikai és fizikai alkalmazottakra. A nem fizikai alkalmazottak ügyviteli feladatokat ellátó köztisztviselők, alsó szintű ügyintézők. Ezenfelül közép-, felső és legfelső vezetők vannak. A vezetői beosztásokat 7 szintre (Grade) osztják fel, az első szint (Grade 1) a közigazgatási államtitkárhoz hasonló pozíciót jelent. Az állandóságot és a folyamatosságot megtestesítő vezetői pozíciót jelöl. A hetedik fokozat (Grade 7) előjáró (principal): a minisztériumokban osztályvezetőnek felel meg, helyi szinten a központi közigazgatás helyi kirendeltségének vezetői. A negyedikől a hetedik fokozatig vannak beosztva a felső vezetői kategóriák.

#### *Előmeneteli és karrierrendszer, bérezés*

1996-ban vezették be az előmeneteli és illetményrendszer tárgyalásos rendezés alapján való működést. Jelenleg az illetménypolitika teljesítményorientált, a 2., 3. fokozatba sorolt köztisztviselők illetménye csak teljesítménynövekedés esetén emelhető. Ehhez azonban szükséges volt, hogy az illetmények összegét piacképessé emeljék. Az illetménytábla csúcsán is van lehetőség teljesítménynövelésre, korrekcióra.

A brit közszolgálatban egyértelműen támogatott és elvárt jelenség a mobilitás, illetve az átjárhatóság biztosítása. Támogatja mind a közszolgálaton belüli, ágazatok között, mind a közigazgatás és a privát szektor közötti átjárást. Fő iránya a horizontális, mely a különböző minisztériumok között történik. A vertikális mobilitás a központi és a területi szervek közötti átjárás. A külső mobilitás pedig a magánszektorban való tapasztalatszerzésre irányul.

A határozott időre történő kinevezést gyakran előnyben részesítik, itt is jellemző a teljesítményorientáltság. (A megemelt illetménytől függetlenül a legtöbb köztisztviselő gyökeresen rossznak érzi anyagi helyzetét az Egyesült Királyságban.) Nagy-Britanniában minden minisz-

## Polgári Szemle

tériumnak és ügynökségnek megvan a maga illetmény- és besorolási rendszere. Az illetménytáblák helyett fizetési sávokat (pay ranges) alkalmaznak. A köztisztviselők egy jelentős csoportjánál (akik a magyar szabályozás szerint inkább a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá esnének) független illetményfelülvizsgálati testületek (pay review bodies) alapítják meg az illetményváltoztatásokat.

### 8. KANADA

Kanada közszolgálati személyzeti politikája mindenképp kiemelést érdemel, hiszen a munkaköralapú működés rendszere nagy múltra tekint vissza. A rendszer kiforrottan működik, amely példaértékű lehet hasonló hazai bevezetés esetén.

#### *A közigazgatás felépítése*

A kanadai közigazgatás jelenlegi formáját a Tanács által hozott rendelet 1918. február 13-i nyilvánosságra hozását követően nyerte el. A rendelet által létrehozott háromtagú Közzolgálati Bizottság (Civil Service Commission) tagjait a tanács kormányzója nevezi ki tíz évre, biztosítva ezzel a stabilitást. Elmozdítása csak a parlament két házának közös kérésére történhet meg. A bizottság feladata a központi és a regionális szolgálatnál egyaránt a toborzás, a szervezeti kérdések, az osztályokba sorolás, a bérezés, az előléptetés és az áthelyezés. Jelenleg a szövetségi közzolgálatot két elkülönült szervezet, a kabinetszintű Kincstári Testület (Treasury Board), valamint a Közzolgálati Bizottság (Public Service Commission) irányítja. A Közzolgálati Bizottság független közigazgatási szerv, amely a közzolgálat szakmai értékeinek (kompetencia, részrehajlástól való mentesség, reprezentativitás) megőrzéséért felelős. A közzolgálati foglalkoztatást a közzolgálat modernizációjáról szóló törvény (Public Service Modernisation Act) részeként emelték törvényerőre. A törvényt az uralkodó 2003. november 7-én hagyta jóvá.

#### *Előmeneteli és karrierrendszer, bérezés*

A kanadai közzolgálatban történő kinevezések kizárólagos, törvényben rögzített hatásköre a független közigazgatási szervként működő és a parlamentnek beszámoló Közzolgálati Bizottságot (PSC) illeti meg. A PSC-nek joga van ezt a hatáskört egyes kormányzati minisztériumokra vagy közigazgatási szervekre delegálni, a legtöbb állományba vétel ilyen delegációs megállapodások hatálya alatt valósul meg. A PSC a minisztériumok felvételi eljárását rendszer szinten határozza meg (például felülvizsgálatok és értékelések, kutatások, szakpolitikai keretek, valamint legjobb gyakorlatok megosztása útján), valamint az egyes intézkedések formális vizsgálati eljárás keretében történő felülvizsgálatát végzi (rendszerint az érintett személyek kezdeményezésére). A tapasztaltabb munkatársak számára címek adományozására van lehetőség.

Kanadában szinte minden nem menedzseri szintű nemzeti közzolgálati alkalmazott egy ágazati bértárgyalási egység része. A fizetést a Kincstári Testület és a különböző szakmacsoportok közötti tárgyalások során határozzák meg. Kanada kormánya tiszteletben tartja a kollektív bértárgyalási folyamatot, és úgy tárgyal a szakszervezetekkel, hogy ezen eljárás eredményeként szülessen megállapodás. A Kincstári Testület munkáltatóként 26 különböző ágazati bértárgyalási egységgel folytat megbeszéléseket.

Kanadában a munkakörök elemzésével és értékelésével a HR Tanács a Nonprofit Szektorért (Conseil RH pour le secteur communautaire [Conseil RH]) által 2005-ben létrehozott és 2013-ig nonprofitként működő HR Council nevű szervezet foglalkozik. A szervezet célja, hogy katalizátorként segítse a munkaerővel kapcsolatos érzékenyítő munkát és tevékenységeket, szervezőként segítse az emberek, információk és ötletek egymásra találását a közös cselekvés érdekében. Kutatások ösztönzőjeként az a feladata, hogy a tudás felhalmozásával segítse a szektor megértését a nonprofit munkaerő tekintetében. A szervezeti munkakör-értékelés céljai a következők:

- Biztosítani a munkatársak tisztességes és méltányos ellentételezését az általuk ellátott feladatokért.



## Polgári Szemle

- Biztosítani a hasonló képességekkel, erőfeszítésekkel, felelősséggel és munkakörülményekkel végzett munkáért járó fizetés arányosságát olyan rendszer használatával, amely folyamatosan és következetesen értékeli a munkák közötti relatív értékeket.
- Olyan eljárási keretet teremteni, amely meghatározza a munkakör szintjét és a következetes fizetési fokozatot az új munkakörök számára vagy azon munkakörök számára, melyeket létrehoztak és megváltoztattak.

A HR Council a Hay Group által kifejlesztett Hay-módszer, vagy más néven Hay-terv elnevezésű munkakör-értékelési rendszert használja. Ezt a rendszert a Kanadai Emberi Jogi Bizottság nemi diszkriminációs szempontból jóváhagyta, továbbá olyan rendszer, amely a munkakörök tartalmát következetes és objektív módon értékeli, számos szempont számbavételén keresztül mérve a képességet, az erőfeszítést, a felelősséget és a munkakörülményeket. A Hay-terv által nyújtott táblák meghatározzák a minősítés és a besorolás szempontjait, szintjét minden szemponton belül, és az elosztható pontok számát. A munkakör értékelése során használt szempontok a következők: know-how, problémamegoldás, elszámoltathatóság és munkakörülmények. A szervezet módszertana alapján Kanadában a munkakör-értékelés folyamata a következő:

1. Minden új munkakört értékelni kell, mielőtt betöltik.
2. Annak érdekében, hogy a munkakör-értékelések aktualizáltak legyenek, minden munkaköri leírást háromévente felül kell vizsgálni.
3. Ha egy már meglévő munkakör lényegesen megváltozik, a munkaköri leírást is felül kell vizsgálni, alá kell írni, és továbbítani kell a HR-főosztály részére ellenőrzésre. A HR-főosztály képviselője elvégzi az elsődleges munkakör-értékelést annak érdekében, hogy eldönthető legyen, a változások elég jelentősek-e ahhoz, hogy a munkakör szintjében is változás következzen be. Ha ez az elsődleges értékelés azt mutatja, hogy álláspontja szerint bekövetkezett változás indokolttá teszi a munkakör szintjének megváltoztatását, az értékelést vizsgálatra átküldik a megfelelő munkakör-értékelő bizottság részére.
4. Amikor a HR-főosztály elvégezte a munkaköri leírás elsődleges értékelését, az ajánlásokat a megfelelő munkakör-értékelő bizottság elé tárják. A munkakör-értékelő bizottság felelőssége, hogy jóváhagyja vagy megváltoztatja az ajánlott munkakör-értékelést, és a munkakört besorolja a megfelelő fokozatba.
5. A HR-igazgató továbbítja a munkakör-értékelés eredményeit a munkakör felettesének, a munkatársnak készített másolattal együtt. A felettes a munkakör-értékelés eredményét átadja a munkatársnak.
6. A munkatársnak a munkakör-értékelő bizottság értékelésének kézhezvételétől számítva tíz napja van arra, hogy eldöntse, kezdeményezi-e a döntés felülvizsgálatát. A közvetlen felettesnek és a felette lévő vezetőnek támogatnia kell a kérést, hogy a munkakör-értékelő bizottság vizsgálja felül a munkakör-értékelést. A legfelsőbb vezetőnek lehetősége van a beavatkozásra, ha szükségesnek gondolja, döntése végleges.
7. A HR-főosztály főszabály szerint köztes értékelést nyújt a határozott idejű munkakörökről. Ha a határozott idejű szerződés hat hónapnál hosszabb ideig tart, illetve várhatóan hat hónapnál hosszabb ideig fog tartani, a megfelelő munkakör-értékelő bizottságot felkérlik ennek felülvizsgálatára és a határozott ideig tartó munka munkaköri leírásának értékelésére. Ebben az esetben az értékelést a megfelelő munkakörértékelő bizottság három tagja látja el.
8. A munkakör-értékelési folyamatot rendszeresen auditálni kell annak biztosítására, hogy azt következetesen és tisztességesen alkalmazták, és hogy a munkaköri leírásba foglalt feladatok megfeleljenek a teljesített munkának.
9. A HR-főosztály aktuális állománytáblát vezet a munkakörökről, amely elérhető az érdeklődő munkatársak számára.

A nemzetközi példák közigazgatási rendszereinek áttekintéséből jól látható, hogy jelenleg a zárt életpályamodell felé tendálnak az egyes országok, még az Egyesült Királyság esetében is, ahol a new public menedzsment elterjedésével a nyílt életpályarendszer is egyre nagyobb teret kapott – a hatékonyság és legfőképp a költségcsökkentés fő célkitűzésének nyomán –,

## Polgári Szemle

mely a piaci szféra elvei mentén való működést feltételez. Azonban az is elmondható, hogy egy rendszermodell teljes egészében történőátültetésenemműködőképes,hiszenanemzetrevonatkozó sajátosságok megtartása mindenképpen szükséges. Jól látható ez az egyes országok közigazgatási rendszerének elemzése során, hogy a főbb elvek hasonlóak ugyan (pl. Franciaország, Portugália), viszont a sajátosságok minden országban módosították a képet. Véleményünk szerint csak ennek szem előtt tartásával leszünk képesek egy hatékony, versenyképes közszolgálatot létrehozni Magyarországon is. A közigazgatás eredményességén túl fontos hangsúlyozni azonban, hogy a közszolgáltatás rendszerének képesnek kell lenni reagálni és megfelelően alkalmazkodni a környezeti változásokhoz és az új kihívásokhoz, csak így tartható fenn hosszú távon egy magas színvonalon teljesíteni képes közigazgatás. Ez megfigyelhető a francia vagy a brit közigazgatás felépítésében és működésében egyaránt. Az átszervezésekre és néhány humánfunkció bevezetésére már számos kezdeményezés történt a közszolgálatban, azonban ezek nem igazán érték el céljaikat.

### 9. A MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZER BEVEZETÉSE ÉRDEKÉBEN TETT (BIZONYTALAN) HAZAI LÉPÉSEK

A rendszerváltás időszakától napjainkig két nagy reformhullám különböztethető meg. Az első a nyolcvanas évek végén felerősödő demokratikus állami átalakulás megteremtésének érdekében folytak. Ez meg is történt, felálltak a jogállami keretek, kialakult az intézményrendszer. A második, felzárkóztató reformhullám a kilencvenes évek közepén indult, igazolva az európai trendeket, melyek szerint több állam esetében 1995-ben kezdődött a reformok új korszaka.<sup>4</sup> Bízunk benne, hogy jelenleg a fejlesztési folyamat elérkezett a „harmadik rendszerváltozás”<sup>5</sup> küszöbére, amelyet a Magyar Program hivatott rendszerbe fogni, és az előrelépés fő irányait, céljait meghatározni. Az egyes kormányok 2010 előtt eltérő mértékben és gyakran változtatott módszerekkel kívánták megreformálni a közigazgatást, ezen belül a személyzeti politikát, amely csak részeredményeket hozott. A strukturális diszfunkciókat érintetlenül hagyták (területi közigazgatás, a középszint, az önkormányzati rendszer működési problémái, finanszírozási kérdések). Minden kormányprogram tartalmazott a közigazgatás átalakítására vonatkozó ígéreteket, melyek jogi formába öntéseként később kormányhatározatok formájában is visszaköszöntek. Személyzetpolitikai téren évről évre visszatértek ugyanazok az el nem végzett vagy részletesen elvégzett feladatok. A sikertelen kísérletek részleteibe nem belemerülve elmondhatjuk, hogy számos akadály nehezítette a fejlesztési folyamat sikerességét, amelyből a jövőre nézve érdemes tanulni, és gondolkodásunkban felszínen tartani. Mindenekelőtt politikai, társadalmi, szabályozási, valamint költségvetési problémák és hiátus miatt nem sikerült koherens rendszert építeni. Szigetszerű megoldások bizonyos területen javulást hozhatnak, de a komplex beavatkozás hiányában a strukturális problémák kezelése nem lehetséges. A nagymértékű átalakítás, mint tudjuk, erőforrásigényes mind emberi, mind költségvetési oldalról. A fejlesztéshez szükséges intézményi átalakítások költségeit meg kell finanszírozni. Közhelynek tűnhet, de a reformok finanszírozása sok kiadást jelent. Ez akkor is így van, ha éppen a megszorítások, a költségvetési kiadások csökkentése érdekében járunk el. Például ha a takarékoság jelszavával elbocsátunk munkavállalókat, számolnunk kell végkielégítések fizetésével, és azzal a kockázattal, hogy az ilyen okból állástalanná váltak nagy része a munkanélkülieket ellátó rendszerbe kerül át, amely szintén megterheli az állami kasszát. Ezenfelül az átgondolatlan lépések, mint a fűnyíróelvszerű létszámcsoökkentés, magukban hordozzák azt a kockázatot, hogy a létszám aránytalan marad, és egyes helyeken a munkavégzés is akadozik. A stratégiai tervezés és a konzekvens végrehajtás hiányát is számon lehetett kérni a korábbi években, melyre példaként hozható fel, hogy a közigazgatás személyi állományának fejlesztési irányairól ténylegesen átfogó, minden részletet kifejtő stratégiai dokumentum évtizedekig nem létezett, és hogy ez igényként már 1997-ben kormányhatározat formájában is megfogalmazódott. Hiányzott tehát egy olyan dokumentum a személyzeti politika fejlesztése érdekében, amely több évre előre meghatározná a prioritásokat (közép- és hosszú távú tervekben). A nemzetközi minták szolgai másolása sokszor rendszeridegen vagy hibásan adaptált intézmények bevezetését hozza magával, másrészt a közigazgatás belső problémáinak megoldásához gyakran fordul a versenyszférához. De vajon ezt fordítva miért nem tudjuk elképzelni? Mert az interakció kétirányú. Szintén nem új keletű vita, hogy a közigazgatás megújítása ki-

## Polgári Szemle

vülről vagy belülről történjen-e meg? Sok fronton a piaci szektor profitelvű rendszerére megalkotott menedzsmenteszközökkel kívánunk eredményeket elérni, és/vagy a magánszférából érkező menedzsereket, tanácsadókat alkalmazunk a reformok megvalósításához. Az alapjaiban eltérő látásmód és dinamikus frissesség, teljesítményorientált, profitorientált hozzáállás üdítően hat a közigazgatás formalizált, hierarchizált, bürokratikus rendszerére, mondják sokan. A tapasztalatok azonban többek szerint azt mutatják, hogy csak azért, mert valamilyen megoldás a piacról érkezik, még nem biztos, hogy megfelelően alkalmazható a közigazgatásra is. A közszféra működési mechanizmusait először meg kell érteni ahhoz, hogy később fejlesztő javaslatokat tegyünk. Külső szakértelemre szükség van, de csak a már a rendszerben dolgozó szakmai támogatásával karöltve, érveik egyenlő számbavétele mellett. Amennyiben külső piaci szereplő részéről rendeljük meg egy tanulmány elkészítését, ezen a ponton nem elégedhetünk meg és dőlhetünk hátra. Mindkét szereplő aktív együttműködését feltételezi a szakmai munka, ellenkező esetben egy közigazgatás-idegen dokumentum születik.

A megfelelő minőségű személyi állomány folyamatos megléte nélkül a közigazgatás képtelen lenne jól működni. Régi igazság, hogy egy alapjaiban rosszul működő szervezet is tud jól működni, ha felkészültek a tisztviselők, ám fordítva már nem igaz ez a tétel. A közigazgatásnak tehát fokozottan szüksége van a jó szakemberek közigazgatási pályára vonzására és megtartására, ezáltal a rendszer stabilitásának megteremtésére, fenntartására. Ma a közszolgálat korántsem olyan vonzó lehetőség, mint korábban volt. Ha a pálya bizonytalan, az egzisztenciális elismerés és a társadalmi megbecsülés alacsony, a közigazgatás hivatásként történő választása nem lesz alternatíva. A közigazgatásnak elemi érdeke, hogy sorai közt felkészült szakértőket tudjon, amelyhez a megfelelő utánpótlást is biztosítani szükséges, a jó szakemberek elvándorlását pedig meg kell akadályoznia. A hiányállapotból következik, hogyha a szakértelem bizonyos szinteken nincs meg, nincs, aki a reformok kimunkálásához, szakszerű végrehajtásához segítséget nyújtson.

Az természetes, hogy jól felkészült, motivált, magas minőségű munkát végző, jól teljesítő munkatársakra van szükség, csak az nem természetes, hogy melyik úton elindulva tudunk célba érni. Legyen a pálya nyitottabb, közelítve a munkajogi szabályozáshoz? Vagy legyen zárt, speciális életpályát kínáló? Ezek tendenciózus jelleggel változó felfogások (nem csak hazánkban). Hogyan tervezzük meg az adott feladat ellátásához szükséges kompetenciákat országosan egységes szinten? Hogyan találjuk meg és alkalmazzuk az adott pozícióra legalkalmasabb jelöltet? Hogyan értékeljük objektív módon a teljesítményt? Ezek évtizedek óta egyértelműen el nem döntött kérdések.

A már említett munkaköralapú modell a senioritásalapú zárt rendszer alternatívájaként jelent meg az utóbbi néhány évben a közszolgálati személyzeti politika stratégiaalkotásában. Az elmúlt években a központi közigazgatásban, a rendőrség és a honvédség intézményeinél már több alkalommal is dolgoztak ki munkaköralapú rendszerek létrehozására és működtetésére szolgáló különböző megoldási modelleket. Példaként említhetők az alábbiak:

A civil közigazgatásban 2007-ben indult a munkakör-értékelési projekt (MÉR), amelynek célja valamennyi minisztérium és az akkori Miniszterelnöki Hivatal munkaköri struktúrájának vizsgálata volt. A projekt keretében a vezetői munkakörök elemzésére, értékelésére és hierarchikus rendbe történő besorolására került sor a Hay munkakör-elemzési, -értékelési módszertan alapján.<sup>5</sup> Eredményként a munkaköri specifikációk és a vezetői munkakörök relatív sorrendje alakult ki.

A Belügyminisztérium 1999–2000-ben a hozzá tartozó szervezetek tekintetében a „Forrás program” keretében saját munkakör-elemzési rendszert dolgozott ki. Az elemzések a Rendőrség, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkaköreit érintették. 2004-ben a Belügyminisztérium hivatali apparátusa, a rendészeti szakközépiskolák, a Rendőrtiszti Főiskola munkaköreinek (mintegy 2400) elemzése, értékelése és relatív fontossági sorrendbe állítása is megtörtént. Eredményként munkakörcsaládokat hoztak létre.

2011-ben lezajlott a második MÉR-projekt, amelyben a Nemzeti Közigazgatási Intézet 1000 munkakör felvételét bonyolította le 2012-ben 14 szervnél, melyben mindhárom jogállás és minden intézménytípus megtalálható volt. A modellkísérlet során tesztelésre, majd véglegesítésre került az elemzéseket megalapozó módszertan (HAY-módszertan szerint). Ezt követően

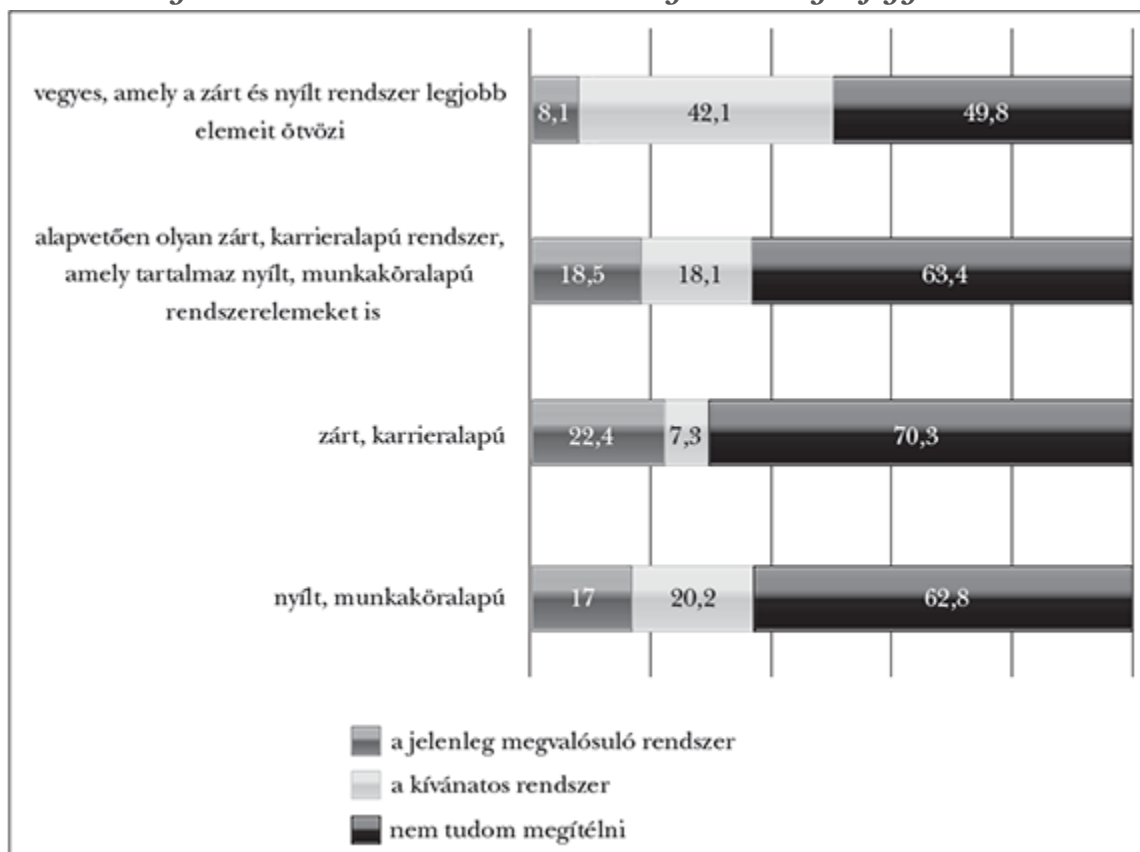
## Polgári Szemle

született döntés a MAR-projekt elindításáról, amely már a munkaköralapú rendszer tényleges bevezetését célozza.<sup>7</sup> A MAR-projekt esetében mindhárom jogállásra egységesen történne a rendszer bevezetése, azonban feltétlenül szükséges volna a három terület sajátosságainak figyelembevétele. Természetesen a hivatásos állományok jogviszonyának munkaköralapra történő helyezése lehetséges, ahogyan azzal már mindhárom hivatásrend kísérletezett is. A MAR-rendszer bevezetésének előkészületeként le is zajlott a munkakörök felvétele és értékelése, a felmérések eredményeiről kormány-előterjesztés készült, amely alapján a munka továbbviteléről születhet döntés.

A kísérletek közös jellemzője, hogy az előkészítési fázis lezajlott, azonban példaként említve a második MÉR-projektet, a munkaköralapú rendszer tényleges bevezethetőségével kapcsolatos felmérést nem tartalmazott, lehetőségeket igen, és főként a módszertan tesztelése történt meg. Azonban összecszerű következtetéseket nem tudott megállapítani a mintanagyság miatt (a közigazgatási, rendészeti, honvédelmi állomány összlétszáma közel 200 000 fő, a MÉR-mintában 1000 munkakör elemzése történt meg). Az új rendszer bevezetése kapcsán felmerülő költségekről pedig kevés szó esett ezekben a tanulmányokban.

Az emberek változást akarnak az előmeneteli rendszer terén, ez kiderült a nemrégiben, 2013 utolsó negyedében végzett nagy volumenű, hiánypótló jellegű *Emberierőforrás-gazdálkodás és közszolgálati életpálya* című kutatásból.<sup>8</sup> A vizsgálat keretében lezajlott Humán Tükör kérdőíves kutatás, melynek az államigazgatás szempontjából reprezentatív eredményei szerint a válaszadók 60%-a valamilyen formában változást sürgetne, a jelenlegi előmeneteli és bérezési rendszerrel elégedetlen. Az 1. ábra szemlélteti a válaszadói preferenciákat.

**1. ábra: A közszolgálatban működő és a kívánatosnak tartott foglalkoztatási rendszer megítélése a kérdőívet kitöltők közszolgálati átlagát figyelembe véve**



Forrás: Humán Tükör.

Az 1. ábrából tehát az olvasható ki, hogy a válaszadók nem elégedettek a jelenlegi előmeneteli és karrierrendszerrel, amelyet az életpálya jelenleg kínálni képes. Ez egyébiránt a kutatás más részeiből is kiderült, ahol például az illetményrendszerrel kapcsolatos elégedettség is vizsgálható volt. Egyrészt magasra értékelték a válaszadók a betöltött munkakör szervezeten

## Polgári Szemle

belüli relatív értékének fontosságát, a munkakörhöz, feladatkörhöz tartozó egyéb pótlékok rendszerét, az egyéni kompetenciák és a teljesítmény bérezésbeli elismerését. Ezek magasan megelőzték az életkor vagy például a címek iránti vágyakozást. Az ábra ugyanakkor tükrözi a válaszadói bizonytalanságot, az emberek nincsenek feltétlenül tisztában a bérpolitikai modellek részleteivel, de a változás iránti igény kimutatható volt, és leginkább valamilyen vegyes megoldást tartanak célszerűnek, ötvözve a nyílt és zárt rendszer elemeit.

Az új rendszer kiépítéséhez általánossá kell tenni a munkakörelemzések és a munkakör-értékelések időszakos, illetve igény szerinti ismételt elkészítését. A kutatás egyértelművé tette, hogy e két tevékenység a közszolgálati szervezetek jelentősebb hányadánál még ismeretlennek számít. A válaszadók közel harminc százaléka jelezte csak vissza, hogy az ő szervezetükben már folytattak munkakörelemzést és -értékelést. Azonban ezek zöme is inkább egy-egy EU-s projekt eredményeként, központi akaratra valósult meg, és nem valamelyik közszolgálati szervezet elhatározásából, önálló fejlesztési koncepció részeként realizálódott. Természetesen voltak pozitív kezdeményezések is, többek között a honvédelem, a rendvédelem és néhány államigazgatási, valamint önkormányzati szervezetnél, de nem ezek voltak a jellemzők.

### 10. VALÓDI MUNKAKÖRALAPÚ KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA A NEM TÚL TÁVOLI JÖVŐBEN?

A magyar közigazgatásnak olyan szervezetrendszerre van szüksége, amely rendezett jogi alapokon, szervezeten, a feladatok minőségi színvonalon történő ellátásához szükséges arányos mérettel, adekvát finanszírozással, kellő jogosultságokkal, korlátozásokkal, átláthatóan és felelősséggel működik. Ebben az emberi tényező szempontja kulcsfontosságú szempont, így üdvözlendő a szemléletváltás, amely a személyi állományt stratégiai erőforrásnak tekintő és ennek megfelelően kezeli, ezzel növelve a közigazgatás hatékonyságát. A kormány 2010-től megkezdett, a közigazgatást átalakítani kívánó reformintézkedései az elmúlt években tapasztalható reformfáradtságot leküzdve valódi fejlesztést céloznak. A Magyar Program, az önkormányzati és igazságszolgáltatási programok zászlajukra tűzték az eddig meg nem valósult vagy részlegesen megvalósult reformintézkedéseket, ezekben a területi közigazgatás, dekoncentrált szervezetek, önkormányzatok reformja élenjáró. A személyzeti igazgatás terén szép részeredmények vannak, egyebek mellett a közszolgálati tisztviselőkről szóló új törvény megalkotása (2011), a TARTINFŐ rendszerének kiterjesztése (2012), az etikai előírások erősítése, a Magyar Köztisztviselői Kar létrehozása és etikai kódexek megalkotása, MKÖ-program az utánpótlás-politika terén, és emellett a munkaköralapú rendszerre való áttérés előkészítő munkái.

Az elkövetkezendő időszak új Magyar Programjának feladata lenne folytatni és kiterjeszteni az eddigi fejlesztési munkát, fokozatosan teremtve meg és építve ki az új életpályát, erősítve meg egyes építőelemeit, végül koherens rendszert teremtve. Olyan közszolgálati életpálya építésére van szükség Magyarországon, amely megteremti a teljes életpályára kiterjedő kiszámítható és vonzó, a szervezethez tartozást, a lojalitást erősítő, hosszú szolgálatvállalásra ösztönző életutatót, biztosítva a szervezet számára kellő mennyiségű és felkészültségű, munkára motivált állományt, amely révén a szakmai feladatok eredményes és hatékony végrehajtása biztosítható. Áttekintve, majd levonva a tapasztalatokat az egyes külföldi államokban alkalmazott humán erőforrás-stratégiákból, valamint ismerve a hazai közszolgálati személyzeti politika terén megtett reformpróbálkozásokat, összegezhetjük, hogy a munkaköralapú rendszer tényleges bevezetéséhez milyen kérdéseket kell még megfontolni, és milyen cselekvési lépéseken kell keresztülverekedni magunkat.

Amennyiben tehát Magyarország követi a nemzetközi trendet, és a személyzeti politika a nyitottabb, munkajogi szabályozáshoz közelebb álló elemek bevezetését támogatja majd, ehhez mindenre kiterjedő előkészítés szükséges. Megfigyelve a korábbi, különösen 2007-től alkalmazott, munkaköralapú rendszer előkészítését célzó hazai próbálkozásokat, ezekből több tanulság is levonható. Nem elégséges a magánszférából átvett, közigazgatásra szabott munkakörelemzések és -értékelések módszertanának kialakítása és a munkakörelemzések és -értékelések próbászerű elvégzése. Ezek fontos előkészítő lépések, de egyrészt nem is fedik le a közszolgálat minden munkakörét, másrészt amíg külső és belső bérszakértők bevonásával nem készül el egy pontos költségbecslés az átállásra vonatkozóan, addig ebben döntés nem



## Polgári Szemle

születik soha, évek múlva is az előkészítő szakaszban tart az ügy, folyamatosan tologatva a felkészülési határidőt.

Ha az átállást említjük, feltételezhető, hogy a munkaköralapú rendszerre való áttérés felmerülő rendszerben lesz elképzelhető, ahol a jelenlegi illetményrendszerben foglalkoztatottak kifizetése szükséges, párhuzamosan az új belépők munkaköralapú történő díjazásával. Ehhez a munkakörelemzések és -értékelések modellkísérletére alapozva új illetményes bérrendszerre való javaslatot szükséges készíteni. Ha továbbra is cél lesz a zárt életpálya elemeinek megtartása, emellett meg kell fontolni, hogy milyen legyen az egyes bérelemek összeállítása és ezek súlyozása (alapilletmény, munkaköralapú illetményrész, teljesítményalapú illetményrész, pótlékok rendszere), valamint a lehetséges karrierutak kialakítása (vezetői, szakértői stb.). Ennek érdekében a hagyományos, jogias megközelítés mellett előtérbe kell helyezni a humánerőforrás-menedzsmenti szempontokat. Úgy kell tekinteni, hogy a munkakör az alap, erre kell ráépíteni az összes többi támogató funkciót (pl. célkitűzés és teljesítmény-menedzsment, képzés, továbbképzés, kiválasztás, előmenetel, javadalmazás). Fel kell mérni a lehetséges bérstruktúrát (pl. munkaköri alapon járó illetményrész, senioritás alapján járó illetményrész, egyéni teljesítményrész, ezen elemek súlyozási rendszerének kialakítása). A tervezés során figyelembe kell venni a munkaköri rendszer kialakításának következményeit és szervezetre gyakorolt hatásait, hiszen döntően változtatja meg az eddigi karriermodellt, átalakítja a kereseti viszonyokat, és feszültséget szülhet az állomány körében.

Emellett a felkészülésnél nem szabad elfeledkezni arról, hogy fel kell becsülni a személyügyi szoftverek átállításának költségeit is. Az állomány képzése sem elhanyagolható tényező ebben a kérdésben. Okulva a korábbi TÉR-rendszer hazai bevezetésének sikertelenségeiből – amikor az azt alkalmazó vezetők felkészítése nem történt meg, ezzel ellehetetlenítve a sikeres alkalmazást –, országos szinten kiemelt figyelmet kell fordítani a vezetői réteg és a HR-es vagy személyügyi kollégák felkészítésére, ha úgy tetszik, az állomány támogatásának megnyerésére is. Szükség lesz egy olyan szervezetre, amely a munkakörök karbantartását erre dedikált jogszolgáltatással végzi (mint például Kanadában). Olyan személyügyi központra van szükség, amely módszertani, szellemi és kutatóműhely egyaránt, tanácsokkal tudja ellátni a kisebb szervezeteket, emellett stabilan ellenőrzése alatt tudja tartani a rendszert, és működteti a folyamatok kontrollálásához szükséges informatikai adatbázist.

Megfigyelve és levonva a tapasztalatot más államok megoldásaiból, láthatjuk, hogy a karriermenedzsment sok területe ott is kísérleti fázisban van, amely nem feltétlenül jelent elmáradást, hanem a dolgok igények szerinti folyamatos formálódását (jellemzően óvatosan). Az kétségtelen, hogy a tapasztalatok feldolgozásával és a hazai sajátosságok figyelembevétele mellett a lehetőség most adott hazánk számára egy mintaszerű közszolgálati személyzetpolitikai rendszer kiépítésére. Bizonyos, hogy az átfogó stratégiai reform keresztülvitele „évek sorára való következetes kitartást és szakértelmet kíván”.<sup>2</sup>

### 2.1 Jegyzetek

- <sup>1</sup>Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-értekezés, Budapest, 2010, 117. o.
- <sup>2</sup>Horváth István: *Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához II*. In: *Közjogi Szemle*, 2008/3., 37. o.
- <sup>3</sup>A corps-ok olyan szakmai testületek, amelyek az azonos hivatást végzőket tömörítik.
- <sup>4</sup>Többek közt lásd Sivák József: *Helyben járás? Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében*. In: *Magyar Közigazgatás*, 2005/1., 4. o.
- <sup>5</sup>Hazafi Zoltán: *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai*. Új Magyar Közigazgatás, 2008/1., 61–66. o.
- <sup>6</sup>A Hay-módszer egyike a magánszférában alkalmazott többféle munkakör-elemzési és -értékelési módszereknek, amely a munkaköröket a tudás (szaktudás/menedzsmentszélesség/emberi kapcsolatok), problémamegoldás (gondolati szabadság/gondolati kihívás), felelősség (hatásterület, befolyásolási hatás) szempontjából elemzi.



# Polgári Szemle

- 7.A közzszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013 (I. 21.) kormányhatározat előírásai értelmében. A MAR-projekt az ÁROP 2.2.17 „Új közzszolgálati életpálya” projekt keretében valósul meg.
- 8.A kutatást a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 19 kutatója végezte el. A felmérés kiterjedt a három hivatásrend tagjaira, célja a személyzeti politika jogi és humánerőforrás típusú átvizsgálása, helyzetjelentés készítése volt. A Humán Tükör kérdőíves kutatás során 360 fókusz értékelési technikával vizsgálták a vezetői, beosztotti, HR-vezetői, HR-beosztotti állomány véleményét. Az eredmények több tanulmányban publikálják, megjelenésük folyamatban van.
- 9.Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás tükre*. Mártonffy Károly és Némethy Imre társszerzőkkel, Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1932, 13. o.

## 3.1 További felhasznált irodalom

- Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin, Balázs István, Gajduscheck György, Koi Gyula, Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- Balázs István: *A közzszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban*. Magyar Közigazgatás, 2001/11.
- Competency management in the public sector*. Eds.: Sylvia Horton, Annie Hondeghem, David Farnham, IOS Press, 2002.
- Dudás Ferenc: *Hogyan tegyük versenyképesebbé s európaiabbá közzszolgálati rendszerünket*. Közigazgatási Szemle, 2008/3–4.
- Gajduscheck György: *Közzszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. KSZK, Budapest, 2008.
- Gajduscheck György: *Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban*. Politikatudományi Szemle, 2009/2.
- Gajduscheck György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin, Balázs István, Gajduscheck György, Koi Gyula, Complex Kiadó, Budapest, 2011.
- Horváth M. Tamás: *Közzmenedzsmen*t. Dialóg Campus, Pécs, 2005.
- Jenei György: *A közzintézményi menedzsmen*t reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén. Hiányok, okok, megoldási javaslatok. In: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Szerk.: Verebélyi Imre, Imre Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2005.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Athenaeum, Budapest, 1931.
- Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program* (MP 11.0). 2011. június 10.
- Stumpf István: *Szakmai alapú közigazgatás – a neoweberiánus állam*. In: *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács konferenciájának előadásai, Budapest, 2009.
- Stumpf István: *Az állam újrafelfedezése és a neoweberiánus állam*. Szerk.: Virág György, OKRI Szemle, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 110–124. o.
- Stumpf István–Gellén Márton: *A jó kormányzás felé*. In: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Szerk.: Verebélyi Imre, Imre Miklós, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- Stumpf István: *Szakmai alapú közigazgatás – neoweberiánus állam*. In: *A modern állam feladatai*. Szerk.: Halm Tamás, Vadász János, Budapest, 2009.

# Polgári Szemle

Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban*. Ágazati összefoglaló tanulmány, „Közszolgálati humán tükrök 2013” kutatás, kézirat.

Szakács Gábor: *Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás*. Pro Publico Bobo, Magyar Közigazgatás, 2013/4.

Torma András: *Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd 20 éves átalakítási kísérleteiről (vagy ennél lényegesen többről?)*. In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009, 89. o.

2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról

1004/2013 (I. 21.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról

Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata